

TRABAJO FINAL DE GRADO
“NECESIDAD DE DESARROLLAR HABILIDADES GERENCIALES
PROPIAS PARA LA DIRECCION EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO”

PRESENTADO POR:
LUZ ALBA VANEGAS CUBILLOS
CODIGO: 1300881

PRESENTADO A:
FERNANDO ORTIZ CADENAS



ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS
UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
2014

NECESIDAD DE DESARROLLAR HABILIDADES GERENCIALES PROPIAS PARA LA DIRECCION EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO

Luz Alba, Vanegas Cubillos

Administradora de Empresas, Especializada en Gerencia de Negocios Internacionales, Consejero de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, Colombia, luzavc@gmail.com

RESUMEN

En este artículo se busca evidenciar la necesidad de desarrollar habilidades gerenciales propias para la dirección de empresas del sector público colombiano. Para tal fin, en primer lugar, se trabaja la definición de “habilidades gerenciales”, identificando los tipos de habilidades que se deben encontrar en un dirigente y la forma como se utilizan en el desarrollo del ejercicio profesional, en los sectores público y privado.

Posteriormente, se visualizan las diferencias en la dirección de compañías de uno y otro sector, haciendo mención a la evolución que han tenido los sistemas político-administrativos de los Estados, que han hecho más evidente la necesidad de desarrollar la gerencia o dirección pública, incluyendo desafíos persistentes.

A partir de la información recopilada, se concluye que las habilidades gerenciales para la dirección en el sector público, deben desarrollarse con base en la experiencia del sector y no a partir de las prácticas del sector privado.

Palabras clave: Habilidades gerenciales, sector público, sector privado, gestión pública.

NEED FOR DEVELOPING MANAGEMENT SKILLS FOR YOUR ADDRESS IN THE PUBLIC SECTOR COLOMBIAN

Luz Alba, Vanegas Cubillos

Business Administrator, specializing in International Business Management, Minister of Foreign Affairs,
Ministry of Foreign Affairs, Bogotá, Colombia – luzavc@gmail.com

ABSTRACT

This article seeks to highlight the need to develop homegrown business management of the Colombian public sector management skills. To this end, first, the definition of "management skills" work, identifying the types of skills that must find a leader, and how they are used in the development of professional practice, in the public and private sectors.

Subsequently, the differences in the direction of companies both sectors are displayed, with reference to developments that have taken political and administrative systems of the states who have made evident the need to develop management or public address, including persistent challenges.

From the information gathered, it is concluded that the management skills for leadership in the public sector, be developed based on the experience of the sector and from the private sector practices.

Keywords: Management skills, public sector, private sector, governance.

INTRODUCCION

A pesar de las diferencias en la naturaleza de las empresas públicas y privadas, en Colombia se han impuesto prácticas gerenciales estándar, que se supone, deberían funcionar para cualquier tipo de empresa. Solo hasta hace unos pocos años se comenzó a trabajar en la evaluación específica para los gerentes públicos, pero no se ha estudiado sobre las habilidades gerenciales que demanda realmente este sector.

Así, se encuentra a diario como se replican prácticas del sector privado en el sector público, sin que se produzca el mismo resultado. Quizá el no tener claramente identificadas las habilidades gerenciales requeridas para el sector estatal, sea una de las causas, si no la principal, para que no se logre alcanzar el desarrollo eficiente y eficaz de los fines del Estado, que están llamadas a alcanzar, el conjunto de las entidades gubernamentales o estatales.

Tal situación se hace más evidente en sectores sociales, como la justicia, la educación y la salud. Este es un asunto sobre el que se discute en todas partes del mundo, sin embargo, es posible que haciendo un análisis comparado sobre el particular, se puedan identificar las habilidades gerenciales específicas para el sector generando un avance en el desarrollo de la gestión pública.

Se observa que las habilidades gerenciales requeridas en lo público, distan de las demandadas por las empresas privadas. Los gerentes o administradores se enfrentan a organizaciones distintas, en cuanto a recursos, procedimientos, estructura, objetivos, autonomía y grado de responsabilidad, entre otros aspectos.

Sin embargo, a diario se registra la persistencia de aplicar en las entidades públicas, prácticas que fueron “exitosas” en organizaciones privadas, que generalmente no responden a la expectativa creada. A partir de esta situación se tiene la inquietud sobre la necesidad de investigar respecto de las habilidades gerenciales que realmente requieren los dirigentes de organizaciones estatales.

En este artículo se observan tanto el enfoque cualitativo como el cuantitativo. Igualmente, a través de la consulta de artículos relacionados, se recopila información de Colombia y de otros países, la cual permite tener claridad, en primer lugar, sobre la definición, tipos, así como los usos de las habilidades gerenciales para generar el desarrollo de competencias sobre los estilos de liderazgo, diferenciando estos aspectos en los dos sectores.

De otra parte, con la información consultada, se realiza un análisis para determinar si las habilidades gerenciales realmente difieren entre los dos sectores, enfocándose en las necesidades del sector público.

Este artículo corresponde a un estudio teórico, a partir de experiencias generadas en la acción social, a través de la revisión bibliográfica de publicaciones relacionadas. La metodología usada para su realización comprendió varias etapas.

Inicialmente, se recopiló información a través de repositorios, bibliotecas virtuales, publicaciones en revistas y textos especializados. De la lectura, análisis de los mismos, se extractaron las principales ideas, lo que permitió darle una estructura, que llevó a las conclusiones finales que en él se presentan.

1. HABILIDADES GERENCIALES, DEFINICION, TIPO Y USOS

Muchos autores coinciden en que quizá no existe un área más importante en la actividad humana que la de administrar. Desde que las personas comenzaron a organizarse en grupos para alcanzar los objetivos que individualmente no podían lograr, la administración ha sido fundamental para asegurar la coordinación de los esfuerzos. En la medida en que la sociedad depende cada vez más del esfuerzo en grupo, los grupos organizados se han hecho más grandes, la tarea de administrar ha adquirido mayor importancia.

Desde los Principios de la Administración Científica (1981), Taylor concentró sus esfuerzos en la organización científica del trabajo, fomentando de esta manera la racionalización del trabajo obrero, con la coordinación de esfuerzos dentro de una perfecta sistematización de los métodos de producción, mientras que Fayol por su parte, dirigió su atención hacia el Jefe de empresa tendiendo a perfeccionar la racionalización y el gobierno de ésta.

La labor de un administrar es compleja y el logro de los resultados depende, en mucho, de la formación que se haya obtenido en temas gerenciales, así como de las destrezas desarrolladas en la práctica administrativa. Esta situación amerita una mayor exigencia en el desarrollo de las habilidades gerenciales. Pero, antes de identificar las distintas habilidades, será necesario comprender la noción de habilidad. ¿Qué significa?, cómo al conjugarse con diversos saberes pueden asegurar una conducta organizacional efectiva para lograr ciertos objetivos.

Generalmente, el concepto de habilidad remite a nociones de “capacidad, gracia y destreza para ejecutar algo” (Madrigal, 2009, p.1). Sin embargo,

la capacidad limita la acción a un saber hacer (habilidad técnica) o a un desempeño específico, por eso es indispensable entender cómo se adquiere la capacidad o qué existe detrás de ella, lo primero que llega al pensamiento es la idea de formación sustentada en el hecho de conocer, es decir, el conocimiento argumenta la acción del hacer (habilidad conceptual), no obstante, dicha capacidad sólo puede hacerse visible en la interacción social (habilidad humana), en el momento de gestión concretamente (Cristancho & Téllez, 2012).

Al analizar lo descrito anteriormente, se observa cómo las habilidades trascienden de la noción de capacidad per se, requiriendo también de la aptitud y la actitud con la que debe ser desarrollada en los distintos ámbitos de acción, en este caso particular, la gerencia de una organización. Por tanto, el gerente debe aprender, entender, desarrollar, aplicar habilidades para el momento de tomar decisiones, garantizando el logro de resultados con máxima certeza. Es decir, las habilidades hacen parte de su individualidad, logrando diferenciarlo de los demás.

Muchos estudios realizados en los últimos años a diversos sectores empresariales u organizaciones, han hecho evidente que las compañías más sobresalientes y exitosas, tienen como gerentes, a personas altamente eficaces, competentes, entrenadas, capacitadas en habilidades gerenciales.

Rober Katz, en un trabajo publicado en 1955, revisado en 1974, que aún está vigente, afirma que “todo gerente para ser eficiente en su cargo, debe desarrollar tres tipos de habilidades gerenciales: Las técnicas, las sociales o humanas, y las conceptuales, conocidas también como estratégicas o intelectuales” (Rojas, 2012). A continuación se amplían las características de cada tipo de habilidades:

Habilidades técnicas, tienen que ver con el aprovechamiento, la aplicación de conocimientos y técnicas específicas para una tarea dada. Involucran conocimientos, métodos, técnicas, equipos, etc., requeridos para llevar a cabo tareas concretas. Esta habilidad se adquiere en la academia, durante el transcurso de la vida profesional (experiencia). Estas habilidades no son las mismas para todos los gerentes, deben ser adquiridas e ir acordes con el área de desempeño laboral de cada directivo. Son importantes para la mecánica del trabajo porque le brindan las herramientas para entender e involucrarse en el trabajo de sus subalternos, adaptar un modelo de direccionamiento acorde a las necesidades y requerimientos del área.

Habilidades sociales o humanas, son las capacidades de relacionarse con la gente de la empresa, con la comunidad, es cómo entender y comprender la humanidad. Cómo los gerentes ejercen liderazgo efectivo, son capaces de agrupar mentes, voluntades, acción, de una manera eficaz para el logro de las metas.

Algunas como el temperamento, el talento, el autoconocimiento, la auto regulación son inherentes al ser humano; otras, como la capacidad para administrar el tiempo, el estrés, la destreza para solucionar problemas con métodos eficaces, la habilidad para generar comunicaciones efectivas, el desarrollo del poder e influencia, así como las capacidades para conducir reuniones, entrevistas y presentaciones, entre otras, pueden aprenderse o mejorarse con el tiempo.

Este tipo de capacidades son esenciales en todos los niveles jerárquicos, porque permiten la interacción eficiente, entre gerentes y subordinados, mejorando las relaciones interpersonales, el clima laboral, la productividad, entre otros aspectos. Pueden generar reacciones como sentimiento de pertenencia a la compañía y sentido de responsabilidad.

Habilidades conceptuales, están relacionadas con la capacidad para captar el nivel de complejidad de toda la empresa, cómo ésta se relaciona con el entorno social, político, educativo, cultural, ecológico, tecnológico y normativo. En los conceptos más modernos sobre administración, están relacionadas con el enfoque estratégico, porque posibilitan la percepción del entorno, el diseño de nuevos modelos administrativos u organizacionales, así como el desarrollo de estrategias para el mejoramiento integral.

Los gerentes necesitan desarrollar y poner en práctica los tres tipos de habilidades, sin embargo las requieren en distintas proporciones de acuerdo al nivel gerencial o posición que ostentan dentro de la organización. Stoner ilustra como se muestra a continuación, la manera de mezclar las habilidades según el nivel gerencial al que se aplique:

Tabla 1. Habilidades según el nivel gerencial

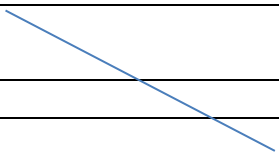
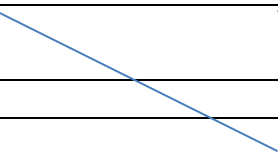
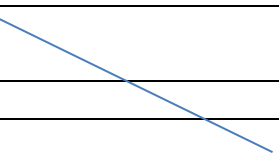
PRIMERA LINEA	NIVEL MEDIO	ALTA GERENCIA
Técnicas	Conceptuales	Conceptuales
Humanas	Humanas	Humanas
Conceptuales	Técnicas	Técnicas

Fuente: Stoner, 1984

Los gerentes de los niveles administrativos más bajos o de primera línea deben desarrollar, en mayor medida las habilidades técnicas, porque éstas les permiten supervisar los procesos, mientras que los gerentes de niveles más altos del organigrama, responsables de la planeación y el direccionamiento de las compañías deben tener unas mayores destrezas conceptuales.

Otra manera de representar la mezcla de las habilidades gerenciales, es la que ilustran Hersey y Blanchard en su Libro Management of Organization Behavior:

Tabla 2. Habilidades gerenciales

NIVEL GERENCIAL			
ALTO			
MEDIO			
SUPERVISION			
	TECNICAS	HUMANAS	CONCEPTUALES

Fuente: Hersey, 1972

Como se observa en las dos presentaciones, las habilidades humanas son constantes en los niveles gerenciales; las habilidades técnicas se reducen al incrementar el nivel gerencial; y, las conceptuales aumentan al incrementar el mismo nivel gerencial.

Luego de abordar la información sobre las habilidades gerenciales, para establecer la necesidad de contar con habilidades específicas para el sector público, se identifica

que el estilo de liderazgo, es otro aspecto que también debe ser considerado, al tener un gran impacto sobre la eficacia en los diferentes tipos de organizaciones.

2. ESTILOS DE LIDERAZGO

Dado que el liderazgo se refiere a la influencia que ejerce una persona sobre su grupo de referencia, es precisamente a través de dicha influencia que el líder logra impactar sobre la eficacia colectiva. Existe, por tanto, abundante evidencia que permite relacionar al liderazgo con el desempeño de las personas y, subsecuentemente, con el éxito de la organización.

Siguiendo la teoría de Bass y Avolio (1995), es posible plantear los rasgos fundamentales de los estilos de liderazgo transformacional y liderazgo transaccional:

El líder transformacional se enfoca en articular una misión, la que comparte e inspira a sus subordinados. Se preocupa de motivar a los seguidores, de conformar una cultura organizacional y un ambiente favorable al cambio organizacional. Por su parte *el líder transaccional*, se enfoca en identificar las necesidades de los subordinados para cumplir sus objetivos. Se preocupa de aclarar las funciones, las tareas organizacionales, diseñar la estructura organizativa, el sistema de incentivos y de recompensas.

Adicionalmente, la congruencia de valores entre líder y seguidores es un tema central para influir efectivamente en los esfuerzos, así como en el desempeño del equipo de trabajo (Klein y House, 1995). Esta congruencia se refiere al grado en el cual los valores, las creencias, las metas de los miembros del equipo de toma de decisiones son similares (Jehn et al., 1999); la consideración de dicho equipo como una unidad; y, la medida en que los miembros del mismo, están de acuerdo con las prioridades definidas en el grupo de trabajo.

Un estudio realizado sobre una muestra de 64 directivos de empresas estatales y 119 directivos de empresas privadas que operan en el norte de Chile, mostró que para el caso de las instituciones públicas el estilo de liderazgo transformacional y la congruencia de valores, son aspectos esenciales para conducir al éxito estratégico de la dirección pública.

En las empresas privadas, el liderazgo transformacional afecta positivamente la eficacia, en tanto que el estilo de liderazgo transaccional tiene un efecto negativo sobre la eficacia, la congruencia de valores es también en las empresas privadas un determinante del éxito de las firmas.

Finalmente, al realizar este estudio comparativo, se comprobó que el propósito de la institución es un aspecto clave, diferenciador de la magnitud y tipo de impacto que los estilos de liderazgo y la congruencia de valores, pueden tener sobre la eficacia de las organizaciones.

3. PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LA DIRECCION DE COMPAÑIAS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

Para Henao Ospina (1982), quien fue director de la Escuela de Administración Pública (ESAP), existen déficit de gerencia o administración en el sector público al igual que ocurre en muy amplios sectores industriales, comerciales y de servicios del sector privado, caracterizados por la sub administración, la improductividad, así como el nepotismo.

Además, considera que no ha sido importante la eficiencia, sino la influencia, que permite endosar costos a los consumidores o a otros sectores productivos. Sin embargo, estima que no pueden ignorarse hechos que se presentan en la gestión pública, tales como sobrecostos de contratación; procedimientos de presupuesto, administración de personal, administración de recursos físicos, contra productivos; muy lenta asimilación de nuevas tecnologías; inadecuada localización de inversiones; y, mala asignación o desviación de recursos.

Afirma el autor, que por razones de origen más político que administrativo, se ha encontrado en la gestión estatal subutilización de instalaciones, así como de equipos; exceso de personal; desviación de recursos; financiación indirecta de partidos y campañas electorales; subsidios encubiertos de desempleo; cambio de rol de las empresas para asumir implícitamente funciones de previsión social, por fuera de sus objetivos; dificultad para asegurar la eficiencia del personal; prestaciones excesivas por debilidades de negociación; carencia de incentivos para la productividad, déficit, restricciones de gerencia y administración.

Adicionalmente alude, que en países periféricos, los problemas de la deuda externa, la acelerada caída en los precios de sus productos de exportación, el retraso tecnológico, y la pérdida casi total del control de las variables que inciden en su destino, configuran el cuadro de sus preocupaciones específicas.

La violencia, las bajas tasas de crecimiento, la concentración del ingreso, la inflación, la ampliación de la pobreza extrema, concurren con fenómenos de atomización del poder y privatización del Estado, el cual innegablemente ha perdido prestigio, productividad, confundido entre un incierto universo de incisos o párrafos, ahogado en montañas de papel, autor y víctima de miles de normas que es incapaz de aplicar, que ninguna memoria humana o de computador puede tener.

Al evaluar cómo hacer viable la gerencia profesional y la gestión eficiente en el sector público, reconoce que los factores expuestos conspiran contra la productividad social de los recursos públicos. Generalmente se aduce todo lo anterior a la falta de "Voluntad Política", por lo que el desafío es conducir a cambios políticos que permitan crear escenarios compatibles con organizaciones públicas eficientes.

Henao Ospina, considera que diseñar una organización pública y disculpar su ineficiencia invocando la falta de voluntad política, es como diseñar un avión

aduciendo que lamentablemente no vuela por culpa de la ley de gravedad. Una estrategia de desarrollo institucional requiere actuar tanto sobre factores administrativos, como sobre factores políticos. En el nivel macro, trascendiendo las reformas administrativas, se imponen estrategias de reforma del Estado, involucrando el cambio político inducido.

Así, la incorporación al sector público de tecnologías avanzadas de gerencia y administración, supone crear un entorno político adecuado, en el cual sea posible profesionalizar la gerencia pública; hacer efectivo el sistema de mérito en la incorporación, promoción, remuneración, así como remoción del personal; estimular el rendimiento, la productividad de los funcionarios; introducir sistemas de evaluación del desempeño organizacional, asegurar el pleno empleo de las instalaciones, equipos, personal público; eliminar sobrecostos que derivan de la complejidad y lentitud de los procedimientos administrativos e incorporar tecnologías administrativas experimentadas en otros países o por el sector privado, así como exponer la gestión pública al control democrático de las comunidades.

De otra parte, Michel Bauer/Catherine Laval, buscando las convergencias o diferencias en la evolución de las prácticas dirigentes en las grandes organizaciones públicas y privadas francesas, efectúan un análisis a partir de dos hipótesis, la primera: *“Es el resultado de cierto atraso en términos de competencias gerenciales de los dirigentes del sector público en comparación con sus homólogos en el sector privado”*; la segunda: *“Es la demostración de diferencias de naturaleza entre las prácticas que tienen que ver con lógicas y conocimientos muy contrastados”*.

Al revisar la primera hipótesis, considerando que la ciencia de la Gerencia es única y general, por lo que los dirigentes buscan más eficiencia en cualquiera de los dos sectores, se puede explicar en la mayor eficiencia que han alcanzado los dirigentes del sector privado, que ha generado que lo público, importe frecuentemente competencias y dispositivos de lo privado.

La segunda hipótesis, permitiría mostrar que no depende de que un sector se encuentre más rezagado que el otro, sino más bien que las diferentes lógicas y los diferentes conocimientos gerenciales aplica a uno y otro sector. Sin embargo, llama la atención sobre los peligros de una modernización del sector público que se realice mediante una importación masiva de prácticas gerenciales desarrolladas en el sector privado, por lo que es necesario considerar las especificidades de cada sector, para generar condiciones de eficiencia.

Existen diferencias importantes entre las prácticas gerenciales que se aplican, por la naturaleza lógica de acción que se desarrolla en cada uno de estos sectores. El sector privado se construye en torno a ambiciones económicas, mientras que el público lo hace por ambiciones políticas.

La actividad en las empresas privadas las determinan los dirigentes, pueden modificarse de conformidad con el comportamiento del mercado, que tiende a

globalizarse, mientras que en lo público son impuestas y difícilmente pueden modificarse, se inscriben en un territorio del que no pueden liberarse.

Sin embargo, los clientes o usuarios de ambos sectores, buscan la calidad, aunque en el sector privado la pueden hallar a través de la competencia, moviéndose a la empresa que les ofrezca un mayor beneficio o calidad, en tanto que en el sector público, las organizaciones se configuran como monopolios.

En cuanto a la evaluación del valor agregado, en lo privado se regula a través de criterios económicos y en lo público, a partir de la contribución a la eficacia de la acción pública, lo que es más difícil de realizar.

Para profundizar el estudio de cada una de las hipótesis planteadas, se considera la evolución de las prácticas dirigentes en las grandes organizaciones públicas y privadas a partir de dos aspectos principales, la dirección de las actividades productivas y la calidad del servicio. Además en torno a cada uno de estos aspectos, se revisan los puntos de vista de convergencia o divergencia en las prácticas gerenciales en los dos sectores.

Se analiza el modo de dirección desde la forma de poner bajo tensión al equipo en torno a las ambiciones de la organización, bajo dos dimensiones, la intensidad de la dirección para el logro de sus finalidades y la naturaleza de la dirección, resultado de tres tipos ideales de lógica de dirección.

El primero, exitoso en entornos estables conocidos, la *Dirección por Procedimiento*, mediante el cual el dirigente traduce sus ambiciones en reglas y procedimientos que solicita a su equipo que siga, verifica que se actúe conforme a las reglas.

La *Dirección por plan*, aplicable cuando los cambios en el entorno son previsibles, consistente en que el dirigente traduce su ambición en objetivos, motiva a su grupo al logro de éstos e impulsa a correcciones de acción, para alcanzar los objetivos. La *Dirección por proyecto*, en la que el dirigente ya no traduce sus ambiciones, sino que las reparte entre el conjunto de colaboradores, vigilando que todos se movilicen en torno a la ejecución del proyecto. Todas las organizaciones son dirigidas con una de estas tres lógicas, incluso puede presentarse que se combinen.

Utilizando estos esquemas de análisis se corroboraron importantes convergencias, pero también diferencias en la evolución de las grandes organizaciones privadas y públicas.

La naturaleza de dirección por procedimiento, no es igual como lo define su acción a partir de ambiciones políticas, en el sector público es más restringido que en el sector privado, porque los procedimientos no solo emanan de reglas internas, sino también de la reglamentación de los poderes públicos, mientras que en el sector privado tienen menos afectación. Esto hace más difícil y lenta la disminución del peso relativo a la dirección por procedimiento en el sector público.

La Dirección por plan es diferente en el sector público y en el privado. En este último, es posible hacer correcciones teniendo en cuenta las diferencias entre las realizaciones y los objetivos, la empresa puede delimitar su actividad, cederla o incluso suprimirla, en el sector público el imperativo de continuidad prohíbe esta forma de tratar el fracaso.

Estas diferencias se acentúan aún más porque distan en el modo de evaluación de los desempeños. Las empresas privadas plantean sus objetivos en términos financieros, de crecimiento del mercado, han progresado en la definición de objetivos ambiciosos, así como en la evaluación y seguimiento de su desempeño.

Los organismos públicos experimentan dificultades a causa de la complejidad de una evaluación de las políticas, así como en la traducción de sus ambiciones en objetivos pertinentes. Con frecuencia se mide la eficacia de la acción, los recursos consumidos y el respeto por el procedimiento.

En cuanto a las prácticas en materia de calidad del servicio, antes de realizar un análisis es necesario referirse a las especificidades de una actividad de servicio comparado con una actividad de producción.

En la producción hay una estricta separación entre ésta y el consumo, mientras que en el servicio tal separación no existe, presentándose unidad de lugar, tiempo y acción. En la producción el resultado de la acción es un producto tangible, mientras en el servicio el resultado de la acción es un intangible que solo puede definirse con el consumidor.

En la producción puede identificarse familias de productos, por lo que es posible segmentar el mercado, en el universo del servicio tal segmentación es más difícil porque existe una infinidad de casos posibles.

Finalmente la evaluación cualitativa de la acción resulta más compleja en el servicio que en la producción. La calidad de un producto puede evaluarse a partir de las características tangibles del mismo, la calidad de un servicio debe fundarse en medidas subjetivas que dependen de la satisfacción del consumidor, que depende de sus expectativas y de la calidad percibida.

Las organizaciones públicas y privadas buscan delimitar las expectativas de sus usuarios/clientes, su satisfacción con respecto a los servicios que les proporcionan, por lo que se ha provisto de herramientas de evaluación de la "calidad percibida", como barómetros, encuestas de satisfacción, análisis de necesidades y de comportamientos, así como análisis de reclamaciones. Progresivamente se establecen sistemas de información para el seguimiento.

Tanto en empresas privadas como públicas se reorganizan los servicios en relación directa con los clientes y una revalorización mediante la profesionalización del personal que está en contacto con el cliente, pues la satisfacción del cliente, se convierte en el elemento esencial del desempeño.

En las organizaciones públicas, así como en las privadas, los dirigentes intentan sensibilizar al personal sobre la exigencia de “calidad del servicio” y crean condiciones de un mayor encuentro del personal con el usuario.

La finalidad de una evaluación de calidad percibida no es igual en estos dos tipos de organizaciones. En el sector privado, tener en cuenta la calidad percibida y la búsqueda de satisfacción de los consumidores, tiene como objetivo volver fieles a los clientes.

En el sector público, este objetivo de fidelidad no interviene tanto, porque los usuarios son clientes cautivos, y a la vez la ambición de satisfacción del usuario se inscribe dentro de una ambición más amplia que la simple satisfacción de deseos individuales, el servicio en general no podría reducirse a la suma de las calidades de servicio de intereses particulares.

La segmentación de los cliente/usuarios no puede darse de las mismas formas en los dos sectores. En el privado un cliente descontento puede cambiar de prestador, una empresa puede con facilidad discriminar entre clientes y deshacerse de los que considera indeseables.

Por el contrario, en organizaciones públicas no se puede tratar de esta manera a una fuente de descontento y debe por consiguiente, responder a todos los usuarios. El principio de igualdad le prohíbe discriminar.

La evaluación de la calidad percibida es fácil de realizar en el sector privado e infinitamente más compleja en el sector público, porque la definición de las poblaciones que se benefician de los servicios supone distinguir a los usuarios directos de los indirectos y porque el problema de representación de unos y otros no puede resolverse con un modelo estadístico.

Tanto en lo que respecta a la lógica de dirección, como en lo que se refiere a la calidad en el servicio, las comparaciones en la evolución de las prácticas gerenciales en las organizaciones públicas y privadas manifiesta importantes convergencias, pero también diferencias reales.

Los gerentes públicos enfrentan problemas más complejos que los del sector privado, este exceso de complejidad no puede interpretarse como un atraso de lo público con respecto a lo privado y no puede resolverse mediante una importación masiva de prácticas gerenciales del sector privado al universo del sector público.

Así como la modernización de las empresas privadas es el resultado de prácticas dirigentes innovadoras, inventadas en el universo de las empresas privadas, la modernización de los organismos públicos supone la difusión de prácticas dirigentes que falta inventar.

Trabajos recientes (Pedraja-Rejas et al., 2006a; 2006b; 2006c; 2006d; Pedraja-Rejas y Rodríguez-Ponce, 2004) han demostrado la pertinencia e importancia del liderazgo para explicar la eficacia a nivel de las organizaciones. Estos trabajos confirman una línea de desarrollo iniciada a partir de la teoría de los escalafones superiores (Hambrick y Mason, 1984), que sostiene que las elecciones estratégicas y el desempeño de la organización están predeterminadas por el equipo de alta dirección.

Rodríguez-Ponce (2006) analizó los procesos estratégicos de las universidades estatales de Chile, encontrando que las organizaciones estatales no tienen un fin único que sea medible, generalmente aceptado al interior de la institución, que las influencias internas son múltiples, tienen un impacto significativo sobre la dirección, así como sobre la gestión, que las influencias externas son múltiples, difíciles de priorizar, y las restricciones legales forman parte de la naturaleza de las firmas públicas.

Todos estos aspectos son diferentes en las empresas privadas, donde el fin fundamental es crear valor económico para los accionistas; es decir, maximizar el valor del patrimonio de los dueños de la firma. Las influencias internas y externas existen, pero la alta dirección prioriza y elige las respuestas estratégicas más correctas.

Schwenk 1995, estudió la forma en que las firmas privadas y públicas reaccionan frente al conflicto. Su investigación mostró que los ejecutivos de las empresas privadas subestiman la relevancia del conflicto en la toma de decisiones. En cambio, en las organizaciones públicas el conflicto es parte integrante del sistema de decisiones debido a que permite expresar las diferencias de los grupos que participan en los procesos estratégicos.

Un trabajo de suma importancia sobre el tema, es el de Braga y Hickson (1995), quienes al tratar de identificar las diferentes condiciones para el éxito de los procesos decisionales, descubrieron que la naturaleza de la empresa es un determinante estructural de las diferencias.

Así para las empresas privadas el éxito de la toma de decisiones se asocia con el acceso a la información y el acceso a medios suficientes para la implementación de la decisión. En cambio, en las organizaciones sin fines de lucro la participación de los individuos es un aspecto esencial para considerar exitoso un proceso de toma de decisiones.

En una línea similar de pensamiento, Broker y Shrader sugirieron que aunque el razonamiento moral es equivalente en las firmas con o sin fines de lucro, el clima interno es diferente, los procesos de toma de decisiones suelen ser más racionales en las empresas privadas que en las públicas. En consecuencia, se puede sostener que los procesos estratégicos tienen diferencias entre las empresas privadas y las organizaciones estatales.

Por ello es importante analizar la relación entre liderazgo, congruencia de valores y eficacia, distinguiendo en la muestra cada uno de los diferentes tipos de organizaciones.

4. DESAFIOS DE LA GERENCIA PUBLICA

En las democracias avanzadas, se encuentra en los sistemas políticos, dos elementos básicos de una administración profesional, correspondientes al modelo weberiano, una clase política investida de autoridad a través de mecanismos de la democracia representativa, y una función pública profesional, regida por el mérito.

Francisco Longo, efectúa una disertación respecto de la evolución que han tenido los Estados, al pasar de Estados modernos hacia lo que hoy se llama Estado prestador, y que ha puesto en crisis el modelo weberiano. La aparición de los directivos genera la ruptura de ese modelo, arraigado no solo en el funcionamiento de la administración, sino en la misma conciencia social.

Los gobiernos han asumido la provisión de servicios públicos, por lo que se incrementó la dimensión empresarial, junto con la necesidad de actores capaces de ponerse al frente de estos procesos garantizando la eficacia, situación que no resultó adecuada para ninguno de los dos actores del sistema, y termina imponiéndose así la gerencialización.

Desde la experiencia británica, analizada por Sue Richards (1994), para los políticos la satisfacción de la demanda social resultaba clave para competir con éxito en el mercado electoral, mientras que para los especialistas, era una oportunidad para ganar peso y protagonismo en el sistema.

Para la autora, este sistema puede subsistir hasta donde los presupuestos públicos puedan incrementarse, pero cuando se hacen necesarias políticas presupuestales restrictivas, se cuestiona el modelo, al tener que introducir disciplina en el mismo, requiriendo así la incorporación de managers que son portadores de valores y saberes propios de la racionalidad económica, que orienten la administración hacia la producción de mejoras de eficiencia.

Países como Australia, Nueva Zelanda, Suecia o Dinamarca, han vivido procesos de amplia transformación de sus sistemas públicos. Por su parte, en Estados Unidos, Canadá y Holanda la función administrativa ya ha alcanzado un grado significativo de desarrollo. Otros, como Italia han impulsado reformas para consolidar la dirigencia pública como un estrato dotado de lógica y características propias y diferenciadas de la función pública ordinaria.

Lo que se encuentra en la mayor parte de los casos es un espacio para llenar, el que corresponde al ejercicio de una función directiva pública.

Las reformas que se vienen desarrollando en los sistemas político-administrativos de buena parte del mundo, exigen directivos orientados a la eficiencia y racionalidad

económica y los sistemas tradicionales de función pública o servicio civil carecen de capacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida por las reformas.

Países como Francia, Alemania, Bélgica y España, no se han sumado a esta tendencia sin que esto signifique la absoluta discrecionalidad en el nombramiento de directivos, por razones políticas, por ejemplo en Francia las limitaciones de nombramiento directo por los ministros son presupuestarias.

La orientación diferenciadora se fundamenta en modelos de separación entre política y gestión (Jiménez Asensio, 1998), que parten del reconocimiento de una esfera gerencial, llamada a ser cubierta por directivos públicos profesionales, sujetos al mandato político pero a quienes se reconoce una esfera propia de decisión, que se ejerce en marcos contractualizados (Laegreid: 2000) basados en el principio de responsabilidad por resultados. Algunas de las reformas que han afectado a los puestos superiores de los sistemas de función pública han tenido esta orientación.

Así, todos los Estados han venido adelantando reformas a sus sistemas de función pública y servicio civil, para adaptarlos a las nuevas necesidades.

La Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, Mark Moore (1995), ha propuesto un modelo de referencia para el ejercicio de la dirección pública, que considera al directivo como un “creador de valor público”, lo que implica su actuación en tres esferas interrelacionadas:

La primera, la gestión estratégica, que supone que el directivo reflexiona estratégicamente, produce ideas acerca de cómo la organización que se ha puesto a su cargo puede crear el máximo valor; se plantea, si es el caso, transformar los presupuestos sobre los que venía actuando, reformular la misión, innovar cuando las circunstancias lo aconsejen.

Para desarrollar esta estrategia, el directivo necesita operar en una segunda esfera, Moore la llama political management, que se traduce como gestión del entorno político, al objeto de obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo, la colaboración y los recursos necesarios, gestionando para ello las relaciones con un grupo de actores, internos y externos, que constituyen su entorno autorizante. Este entorno incluye ante todo a sus superiores políticos, pero también a todos aquellos actores sobre los que el directivo no goza de autoridad formal: otros directivos, de su misma organización o de otras, grupos de interés, ciudadanos, medios de comunicación, etc.

Por último, la tercera esfera, la gestión operativa, debe conseguir que la organización a su cargo, compuesta por el conjunto de medios y recursos situados bajo su autoridad formal, actúe eficaz y eficientemente para lograr los objetivos perseguidos, y asumir además la responsabilidad por los resultados alcanzados.

Un marco institucional de la función directiva pública, debe tener reglas de juego formales para que la gerencia profesional sea fructífera en los sistemas públicos, garantizando la existencia de un marco de responsabilidades, integrado por cuatro elementos: Un ámbito de discrecionalidad; un sistema de control y rendición de cuentas; un régimen de incentivos; y, un conjunto de valores de referencia.

Para el logro de este marco, se debe intervenir la administración pública, en los siguientes aspectos: La estructura organizativa; reglas formales de gestión de los recursos humanos; las competencias gerenciales, la cultura política y las culturas organizativas.

En lo que tiene que ver con las competencias gerenciales, Francisco Longo manifiesta la necesidad de contar con directivos capacitados para desempeñar el papel que se les ha reservado. La institucionalización de la dirección pública requiere de directivos dotados de las competencias precisas. Las competencias, o “características subyacentes a una persona, causalmente relacionadas con una, exitosa en un puesto de trabajo” (Boyatzis, 1982) son utilizables como un patrón o norma para la selección del personal, la planificación de las carreras y la sucesión, la evaluación del desempeño y el desarrollo personal (Hooghiemstra, 1992). Ello las convierte en un eje central de los sistemas de gestión de las personas, tal como hoy se entienden y practican en un número creciente de empresas y organizaciones de todo tipo.

En otro lugar (Longo, 2002) ha intentado profundizar en la noción de competencias y su aplicabilidad al desarrollo de directivos públicos. La noción de competencias trasciende la de conocimientos técnicos, la cualificación directiva depende de un conjunto de atributos entre los que deben incluirse los motivos, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes o valores, destrezas y capacidades cognoscitivas o de conducta.

La combinación de estas cualidades en perfiles de competencias directivas capaces de prefigurar un rendimiento de éxito obliga a procesos de definición que poseen una fuerte carga situacional. Por ello, el análisis del contexto es una parte muy importante de los mismos. La definición de perfiles de competencias adaptados a la realidad es un primer paso imprescindible para emprender prácticas de gestión destinadas a fortalecer la capacidad directiva de las organizaciones públicas.

El logro de una masa crítica de directivos competentes exigirá, la puesta en marcha de vigorosos programas de desarrollo directivo, combinando para ello diferentes tipos de políticas de recursos humanos: desde el reclutamiento a la compensación, la carrera, la evaluación o la formación. Sin duda, todo ello aparecerá más o menos facilitado o dificultado por los logros alcanzados en las reformas. A su vez, la expansión de las competencias directivas puede ser vista como un factor dinamizador de los cambios estructurales y normativos mencionados.

5. CONCLUSIONES

El gerente público como cualquier directivo, debe aprender, entender, desarrollar y aplicar habilidades en la toma de decisiones para el logro certero de los resultados, lo que de antemano representa un mayor esfuerzo, por tratarse de un sector más complejo.

Las organizaciones públicas requieren como directivos, personas altamente eficaces, competentes, entrenadas y que cuenten con las habilidades gerenciales que les permitan asumir la responsabilidad del manejo de lo público. Planteando así, un enorme desafío, pues las metas de tales entidades corresponden al logro de los fines del Estado, cuales son la garantía del derecho al desarrollo de sus habitantes, y la protección y respeto de sus derechos humanos.

En cuanto al desarrollo de los tres tipos de habilidades identificadas, para poder dirigir una empresa del Estado, es necesario poseer las *habilidades técnicas* propias del sector, que tiene particularidades especiales frente al manejo de presupuestos, la toma de decisiones, el uso de los recursos, el seguimiento y la evaluación de los resultados, entre otras complejidades.

Respecto de las *habilidades sociales o humanas*, en el sector público este tipo de capacidades requieran ser desarrolladas en una mayor medida, porque se trata de la atención de las necesidades humanas, el líder debe incidir sobre sus subordinados para generar el sentido de pertenencia y responsabilidad que demanda el cumplimiento de las metas.

Por su parte, las destrezas *conceptuales*, requieren en el sector público de un mayor nivel de exigencia, para permitir al Gerente visualizar un entorno mucho más amplio, que comprende la organización de un Estado como garante del bienestar y desarrollo de toda su población.

La conjugación de los tres tipos de habilidades, incidirán en el estilo de liderazgo que se ejerza sobre el equipo de trabajo, para alcanzar la congruencia de valores como determinantes del éxito de la organización.

La administración pública tendrá que evolucionar en la designación de sus directivos, para considerar como principal factor de decisión al respecto, la eficiencia y no la influencia, para superar las malas prácticas que trasladan el costo de la ineficiencia a los consumidores y a otros sectores productivos. Se requiere profesionalizar la Gerencia Pública, para superar estos vicios.

La importación de prácticas gerenciales del sector privado al sector público, está llamada al fracaso, si no se considera la naturaleza lógica de este último.

Los usuarios de los servicios públicos cada vez son más exigentes en cuanto a la calidad, porque son más conscientes de que son ellos mismos quienes los financian y su valoración debe ser el elemento esencial del desempeño.

Las entidades públicas no pueden permitirse el fracaso, porque las implicaciones que este tiene sobre la organización de un Estado, así como sobre la pérdida de recursos públicos son muy graves, y más aún si se trata de la administración de recursos limitados.

Los gerentes públicos tienen un gran desafío frente a la evaluación del impacto de las políticas públicas, para llevarla más allá de los recursos consumidos y del respeto al procedimiento, se debe recordar la premisa, que el interés general prevalece sobre el particular.

Sin duda, existe la necesidad de identificar prácticas dirigentes innovadoras a partir del universo de las empresas públicas. Está demostrada la incidencia que tiene el liderazgo frente a la eficacia de las decisiones estratégicas y el desempeño de la organización, puesto que éstas son predeterminadas por el equipo de alta dirección.

AGRADECIMIENTO

La realización de este artículo, fue posible gracias al apoyo brindado por el profesor, Fernando Ortiz Cárdenas, quien ejerció la tutoría desde el año 2013, para la elaboración de éste, como documento final de trabajo de grado, para optar el título de Especialista en Gerencia Integral de Proyectos de la Universidad Militar Nueva Granada.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- [1] Amazon (1996). Distinguir los efectos del conflicto funcional y disfuncional en la toma de decisiones estratégicas: La resolución de una paradoja para los equipos de alta dirección. *Academy of Management Journal*, vol. 39 N°1, pp.123-148.
- [2] Avalos Aguilar, R. (1995). Innovación de la gestión pública: Análisis y perspectiva. México. Página web.
- [3] Bauer, M. & Laval, C. (2002). Gerencia pública, gerencia privada: La evolución de las prácticas dirigentes en las grandes organizaciones públicas y privadas francesas. ¿Cuáles convergencias?, ¿Cuáles diferencias?.
- [4] Cabrero, E. (1991): Evolución y cambio en la Administración Pública: Del administrador al Gerente Público. *INAP, México*.
- [5] Chacón, R., Rojas, Z., Calderas, R., y Bongiorno F. (2012). Las políticas públicas en las implicaciones epistemológicas del paradigma de la complejidad en la gerencia pública *Provincia, núm. 25, enero-junio, 2011, pp. 33-48, Universidad de los Andes Venezuela*

- [6] Dolan, J. (2000). Influencia en la política en la cima de la burocracia federal: Comparación de Carrera y Políticos Principales Ejecutivos. *Public Administration Review*, noviembre / diciembre, vol. 60, n ° 6, pp. 573-581.
- [7] Duarte A. (2013). Habilidades Gerenciales y su importancia para el éxito de una organización. Universidad Militar Nueva Granada.
- [8] E. Ogbonna, L. Harris (2000). El estilo de liderazgo, la cultura organizacional y el desempeño: La evidencia empírica de empresas del Reino Unido. *Revista Internacional de Gestión de Recursos Humanos*, Vol.11 N ° 4, pp.766-78.
- [9] Ferrer J. y Clemenza C, (2006). Habilidades Gerenciales como fundamento de la Estrategia competitiva en los sectores de actividad metalmecánica Venezolana.
- [10] Hersey, P. y Blanchard (1972). Kenneth. Manejo del Comportamiento Organizacional: La utilización de los Recursos Humanos. *Prentice-Hall. Madrid*
- [11] Jiménez Asensio, R. (1998). Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España. *Segunda edición ampliada y adaptada. Oñate. Instituto Vasco de Administración Pública.*
- [12] L. Guerras, J. García-Tenorio y M. Pérez (1.994). El Papel de las Unidades Estratégicas de Negocio en el Proceso de Dirección Estratégica de la Empresa. *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. 49 N° 152, pp.239-256.
- [13] Licha, I. (2002). Gerencia Social en América Latina. Enfoques y Experiencias Innovadoras.
- [14] Longo F. (2002). Institucionalizar la Gerencia Pública: Retos y Dificultades. Ponencia presentada en el Primer Congreso Catalán de Gestión Pública. Barcelona, España.
- [15] Longo, F. (2002). El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos, una prioridad del fortalecimiento institucional. Ponencia para el VII Congreso del CLAD.
- [16] Lozada, C., Téllez, W., y Rico, E. (2012). Ensayo Habilidades Gerenciales: Factor Garante del Éxito Organizacional. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá.
- [17] Mascareño, C. (2003). Políticas Públicas siglo XXI, caso Venezuela. Temas de Docencia, *Centro de Estudios del Desarrollo. Caracas, Venezuela.*
- [18] Mujica, M. (2000). Nuevas estrategias para gerenciar. Una visión epistemológica. *Revista Virtual de Gerencia. Página web.*

- [19] Nacional, Consejo Rep. Social. (2004). *Documento CONPES 3294*.
- [20] Ospina, S. (2002). Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública. *Página web*.
- [21] Rojas, P. (2012). Las Habilidades Gerenciales y su importancia en la Dirección Empresarial.
- [22] Simonds, T., Pelled, L., y Smith K (2006). Haciendo uso de la diferencia: la diversidad, el debate y la toma de integralidad en los equipos de alta dirección. *Academy of Management Journal*, Vol.42 N ° 6, pp. 662-673, 1999. *Tendencias, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño*. Vol. VII No.1. pp. 81-100.
- [23] Stoner, J. (1984). Administración. Prentice-Hall, p.17.
- [24] Taylor, F. y Fayol, H. (1981). Editorial El Ateneo: Principios de la Administración Científica – Administración Industrial y General. (8ª. Edición) Buenos Aires, Argentina.
- [25] Waldman, D., Ramírez, G., House, R., y Puranam, P. (2001). Es importante el liderazgo, cualidades de liderazgo del CEO y la rentabilidad en las condiciones de percepción de la incertidumbre ambiental. *Academy of Management Journal*, Vol.38 N ° 4, pp. 943-974.